



YVTltk 1314/2022

16.1.2023

Lausunto eduskunnan lakivaliokunnalle

Asia: VNS 13/2022 vp Valtioneuvoston selonteko oikeudenhoidosta

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta kiittää mahdollisuudesta saada lausua eduskunnan lakivaliokunnalle valtioneuvoston antamasta selonteosta oikeudenhoidosta.

Tässä lausunnossa keskitytään etenkin eräisiin yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan asemaa ja roolia koskeviin kysymyksiin sekä lautakunnan havaitsemiin keskeisiin oikeusturvan kehittämistarpeisiin.

Yhteenveto

Yhteenvetona voidaan todeta, että valtioneuvoston selonteossa tunnistetut oikeudenhoidon ongelmat ovat olleet havaittavissa myös yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan työskentelyssä, eli tehtävien määrään ja laatuun nähden liian niukat resurssit ja siitä johtunut käsittelyaikojen venyminen.

Lautakunnan asemaa ja roolia on selonteossa kuvattu hyvin niukasti, eikä siitä välttämättä käy selkeästi ilmi lautakunnan rooli oikeudellisesti sitovien lainkäyttöpäätösten antajana. Lautakunta ei ole sovitteluelin, vaan toimii oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin periaatteiden mukaisena itsenäisenä, riippumattomana ja puolueettomana ratkaisijana kaksiasianosaisprosessissa, jossa on hakija ja vastaaja tuomioistuinmenettelyn tapaan. Lautakunta ei voi ryhtyä käsittelemään asioita omasta aloitteestaan, vaan syrjintäasian vireille tulo lautakunnassa edellyttää hakijan hakemusta. Menettelyyn lautakunnassa sovelletaan pääosin hallintolakia, eikä lautakunta ei ole tuomioistuin. Lautakunta ei voi muuttaa tehtyjä päätöksiä, joten se ei ole muutoksenhakuelin ja eroaa tässä suhteessa tuomioistuimesta. Lautakunta on kuitenkin matalan kynnyksen maksuton oikeusturvaelin, jonka päätöksistä voi hakea muutosta hallinto-oikeudelta.

Eräs keskeinen syrjinnältä suojaavan oikeusturvan kehittämiskohde tulevaisuudessa olisi yhdenvertaisuuslain mukaisen hyvityksen saamiseen liittyvien ongelmien ratkaiseminen antamalla yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalle mahdollisuus hyvityksen määräämiseen. Suuren oikeudenkäyntikuluriskin takia hyvityksen saaminen on jäänyt lähinnä teoreettiseksi mahdollisuudeksi etenkin kaikkein haavoittuvimmassa asemassa oleville syrjinnän uhreille, kuten esimerkiksi vammaisille henkilöille.

Lisäksi lautakunnalta tulisi olla toimivalta tutkia yhdenvertaisuuslain soveltamisalaan kuuluvissa asioissa myös työelämään liittyviä asioita.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan toimivalta ottaa vastaan hakemuksia myös Ahvenenmaalla tapahtuneesta valtakunnan viranomaisten toimivaltaan kuuluvasta menettelystä tulisi selkiyttää, jotta oikeusturvaa hakevilla olisi yhtäläiset oikeusturvakeinot käytettävissään.

Yleisiä huomioita valtioneuvoston selonteosta

Valtioneuvoston selonteosta käy hyvin ilmi Suomen oikeushoidon keskeiset piirteet ja ongelmat. Ne johtuvat sekä oikeudenkäyntimenettelyä ja oikeushoidon muuta organisointia koskevasta lainsäädännöstä, että oikeushoitoon kohdistuviin oikeusvaltiollisiin laatuvaatimuksiin nähden puutteellisista resursseista.

Oikeushoito on oikeusvaltion toteutumisen ja ylläpidon ydinalue. Vasta oikeusnormien tehokkaan toteuttamisen kautta oikeusvaltiossa voidaan turvata yksilölle kuuluvat perus- ja ihmisoikeudet. Oikeushoidon keskeisin tehtävä on turvata yhteiskunnassa sovittujen oikeuksien toteutuminen silloin, kun niitä loukataan. Oikeusvaltion toteuttaminen edellyttää, että valtio on sekä halukas että kykenevä toteuttamaan oikeusvaltiollisen oikeushoidon. Tämä edellyttää oikeushoidon riittävää resursointia ja asianmukaista organisointia. Suomessa pitkään jatkunut oikeushoidon aliresursointi aiheuttaa käsittelyaikojen pidentymistä, mikä heikentää oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumista.

Selonteon ehdotuksia voidaan pitää pääosin tarpeellisina ja välttämättöminä. Sitä vastoin selonteon sisäisten rakenteiden ja prosessien tehostamista koskeva 13. suositus ei välttämättä tuo niitä etuja, jotka muutoin ovat tavoitteena oikeushoidon kehittämisessä. Vaarana on resurssien siirtyminen oikeushoidon substanssitoiminnasta hallintotoimintaan niin, että saadut lisäresurssit eivät riittävästi suuntaudu oikeushoidon perustehtäviin.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan asema ja rooli oikeushoidossa

Huolimatta siitä, että valtioneuvoston selonteossa sanotaan sen keskittyvän tuomioistuinlaitoksen, Syyttäjälaitoksen, Ulosottolaitoksen, Rikosseuraamuslaitoksen, oikeusapu- ja edunvalvontapiirien, Oikeusrekisterikeskuksen, kuluttajariitalautakunnan sekä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan toimintaan, jää yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan toiminnan selostaminen ja arviointi hyvin suppeaksi ja asiayhteydeltään sellaiseksi, että selonteko ei anna lautakunnan asemasta ja roolista oikeushoidossa täysin oikeaa kuvaa.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta on esitelty 'Sovittelu ja vaihtoehtoinen riidanratkaisu' -otsakkeen alla. Kun tämä voi antaa hieman virheellisen kuvan lautakunnan asemasta ja roolista, on syytä selventää tietyt perusasiat lautakunnasta. Se ei ole sovitteluelin eikä sille ole tähän mennessä tuotu vahvistettavaksi ainuttakaan sovintoa. Lautakunta ei siis johda tai välitä sovintoneuvotteluja,

vaan se voi ainoastaan vahvistaa osapuolten jo tekemän sovinnon, jos osapuolet tuovat solmimansa sovinnon lautakunnan vahvistettavaksi. Lautakunnan vahvistaessa sovinnon sen on varmistuttava siitä, ettei sovinto ole lainvastainen tai muussa tapauksessa jätettävä sovinto vahvistamatta. Lautakunnan vahvistama sovinto voidaan panna täytäntöön kuten lainvoimainen tuomio. Käytännössä sovintoja on solmittu yhdenvertaisuusvaltuutetun avustuksella, mutta niitä ei voida panna täytäntöön kuten lainvoimainen tuomio, vaan ne rinnastuvat muihin osapuolten välisiin sovintoihin. Yhdenvertaisuusvaltuutetun avustuksella solmittuja sovintoja ei ole toistaiseksi tuotu vahvistettavaksi lautakuntaan.

Vaikka yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta on laissa määritelty valvontaviranomaiseksi, se ei voi oma-aloitteisesti ottaa käsittelyyn asioita vaan asianosaisen itsensä, yhdenvertaisuusvaltuutetun tai tasa-arvovaltuutetun taikka lautakunnan toimialalla toimivan järjestön on tuotava asia lautakunnan käsiteltäväksi. Sovintomenettelystä tai vaihtoehtoisesta riidanratkaisusta lautakuntakäsittely eroaa myös siten, ettei vastaaja voi itse päättää vastaaja-asemastaan lautakunnassa, vaan sen päättää viime kädessä lautakunta.

Lautakunnalla on ratkaisupakko ja sen on ratkaistava kaikki sen toimivaltaan kuuluvat hakemukset. Lautakunnassa asioiden ratkaisemisessa noudatettava menettely on kaksiasianosaisprosessia, jossa lautakunta toimii puolueettomana, riippumattomana ja itsenäisenä asian ratkaisijana noudattaen Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa edellytetyjä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin periaatteita.

Lautakunnan ratkaisut ovat oikeudellisesti sitovia ja niistä voidaan valittaa hallinto-oikeuteen. Tässä suhteessa lautakunta rinnastuu erityistuomioistuimeen. Kun lautakunnalla ei ole toimivaltaa muuttaa viranomais- tai muitakaan päätöksiä, se ei ole muutoksenhakuelin eikä näin ollen tuomioistuin, vaan erityinen *sui generis* lainkäyttöelin. Vaikka kuluttajariitalautakunta toimiikin kuluttajansuojan kannalta tärkeänä suosituksia antavana toimielimenä, se ei ole verrannollinen perus- ja ihmisoikeuksien ydinalueella toimivaan oikeudellisesti sitovia lainkäyttöpäätöksiä antavaan yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaan.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsittelyajat ja resurssit

Jostakin syystä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta ei selonteossa ole ilmoitettu keskimääräisiä käsittelyaikoja kuten muista selonteossa käsitellyistä oikeudenhoidon viranomaisista, vaikka tiedot käsittelyajoista on raportoitu puolivuositain oikeusministeriölle ja olisivat olleet helposti saatavissa joko lautakunnasta tai oikeusministeriöstä. Kuitenkin selonteossa todetaan, että lautakunnan varsin pitkiksi muodostuneiden käsittelyaikojen lyhentämisen tulee olla tavoitteena.

Muiden oikeudenhoidon viranomaisten käsittelyaikojen lähtötasoksi on ilmoitettu vuoden 2011 keskimääräiset käsittelyajat. Koska yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta on asetettu kesällä 2015, voidaan käsittelyaikojen kehittymistä kuvata mielekkäästi vasta vuodesta 2016 alkaen. Koska valtioneuvoston selonteosta puuttuvat lautakunnan käsittelyaikojen kehittymistä kuvaavat tiedot kokonaan, on tähän lausuntoon aiheellista liittää erillinen tilasto (liite 1) niiden kehittymisestä.

Yhteenvedona ja täydennyksenä valtioneuvoston selontekoon voidaan todeta, että lautakunnan käsittelyajat lähtivät jyrkkään nousuun vuonna 2018, kun asiamäärät kaksinkertaistuivat, eikä lautakunnalla ollut lisääntyneen asiamäärän edellyttämiä riittäviä resursseja. Niitä saatiin vasta apulaisoikeuskanslerin ja kansainvälisten valvontaelinten puututtua tilanteeseen. Lisäresurssien turvin käsittelyajat on nyt saatu kohtuullisiksi. Useamman vuoden jatkunut tilanne johti

samanlaiseen työterveyden toteamaan henkilöstön ylirasittumiseen ja sairaspäivien lisääntymiseen kuin selonteossa on todettu tapahtuneen muuallakin oikeudenhoidossa.

Todettakoon vielä, että lautakunta päätti kääntyä heti ensimmäisessä täysistunnossaan 8.9.2015 oikeusministeriön puoleen saadakseen käyttöönsä sille eduskunnan myöntämän esittelijäresurssin (1 htv). Oikeusministeriö ei kuitenkaan ollut tähän valmis ja tuo eduskunnan päättämä 1 htv saatiin lautakunnan käyttöön vasta 15.3.2017, ensin 1 ½ vuoden määräajaksi ja sen jälkeen pysyvästi.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan riittämättömiin resursseihin ovat kiinnittäneet huomiota myös kansainväliset valvontaelimet.

Euroopan rasismin ja suvaitsemattomuuden vastaisen komission (ECRI) Suomea koskevista väliseurannan suosituksissa 18.6.2019 edellytettiin Suomen viranomaisilta ensisijaista toimeenpanoa siten, että yhdenvertaisuus- ja tasa-arvo lautakunnan resursseja lisättäisiin huomattavasti, jotta se pystyisi toteuttamaan tehtävänsä täysimittaisesti. ECRI totesi 3.3.2022 julkaisemissaan päätelmissä, etteivät viranomaiset olleet panneet täytäntöön tätä suositusta.

Myös ETYJin Suomessa kesäkuussa 2021 vierailnut suvaitsevaisuus- ja syrjimättömyyserityisedustajien valtuuskunta kiinnitti raportissaan huomiota lautakunnan resurssien riittämättömyyteen.

Yhdenvertaisuuslain osittaisuudistuksen yhteydessä lautakunta sai 1 HTV:n lisää niin, että lautakunnan vakinainen henkilöstö on 1.6.2023 alkaen 4 HTV:tä (pääsihteeri, osastosihteeri ja 2 esittelijää). Tätä voidaan pitää ehdottomana henkilöstöresurssin miniminä. Vuonna 2022 lautakunnan asiamäärät kohosivat jälleen vuoden 2018 tasolle ja vuoden 2023 ensimmäisten viikkojen aikana asioita on tullut edelleen runsaasti vireille.

Oikeusturvan kehittäminen

Hyvitys

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta toteaa, että lautakunnan toimivalta määrätä hyvitys maksettavaksi parantaisi merkittävästi syrjinnän uhrin oikeusturvaa sekä olisi omiaan vähentämään tarvetta hakea hyvitystä yleisiltä tuomioistuimilta. Vaikka oikeusministeriön yhdenvertaisuuslain osittaisuudistusta valmistellut työryhmä esittikin mietinnössään yksimielisesti ja vahvoin perustein lautakunnalle toimivaltaa hyvityksen määräämiseen, se jätettiin pois hallituksen esityksestä.

Nykyisen yhdenvertaisuuslain eduskuntakäsittelyn yhteydessä eduskunnan perustuslakivaliokunta (PeVL 31/2014 vp - HE 19/2014 vp, 22.10.2014) katsoi, että syrjintää kokeneiden käytössä tulisi olla matalan kynnyksen oikeusturvakanavia, joiden kautta asiaa voitaisiin selvittää ja päättää mahdollisesta hyvityksestä ilman korkeaa kuluriskiä ja pitkiä käsittelyaikoja. Tästä syystä valiokunta piti tuolloin tärkeänä, että työelämä- ja tasa-arvovaliokunta olisi vielä selvittänyt mahdollisuudet käsitellä hyvitystä koskevat asiat ensi asteena yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnassa.

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta (TyVM 11/2014 vp-HE 19/2014 vp, HE 111/2014 vp, 4.12.2014) piti yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaa tärkeänä matalan kynnyksen oikeusturvakanavana syrjinnän kohteeksi joutuneelle. Tuomioistuinmenettelyyn verrattuna matalan kynnyksen oikeusturvaelin on myös valtionaloudellisesti tarkoituksenmukainen. Valiokunta kuitenkin katsoi, ettei sillä ollut käytettävissä olevan ajan ja resurssien puitteissa mahdollisuuksia

selvittää hyvityksen määräämistä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnassa, vaan että muutostarvetta tältä osin tuli selvittää erikseen.

Euroopan rasismin ja suvaitsemattomuuden vastaisen komission (ECRI) Suomea koskevissa väliseurannan suosituksissa 18.6.2019 katsottiin, että yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalle tulee antaa valtuudet määrätä syrjinnän uhreille maksettavista korvauksista. ECRI totesi 3.3.2022 julkaisemissaan päätelmissä, etteivät viranomaiset olleet panneet täytäntöön tätä suositusta.

YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia valvova komitea piti Suomen määräaikaisraportoinnin yhteydessä 1.4.2021 antamissaan päätelmissä ongelmallisena sitä, että syrjinnän uhri voi saada hyvitystä vain yleisissä tuomioistuimissa pitkähkön oikeusproessin jälkeen. Komitean mukaan Suomen olisi harkittava mahdollisuutta antaa yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalle toimivalta määrätä syrjinnän uhreille korvausta maksettavaksi, jotta heillä olisi tehokas ja nopea oikeussuojakeino. (Concluding observations on the seventh periodic report of Finland, 1.4.2021, CCPR/C/FIN/CO/7, kpl.12. ja 13.)

Norjan ja Tanskan vastaavilla lautakunnilla on toimivalta määrätä hyvitys maksettavaksi syrjinnän uhrille.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalta puuttuva mahdollisuus hyvityksen määräämiseen on omiaan lisäämään oikeussuojan päällekkäistä hakemista, joka on omiaan tarpeettomasti pitkittämään ja vaikeuttamaan syrjinnän uhrin pääsemistä oikeuksiinsa. Syrjinnän uhri voi joutua hakemaan ensin kieltopäätöstä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalta, jonka saamisen jälkeen uhri hakee hyvitystä yleiseltä alioikeudelta. Tällä menettelyllä syrjinnän uhri pyrkii minimoimaan siviilioikeudelliseen oikeudenkäyntiin sisältyvän merkittävän kuluriskin.

Käytännössä nykyinen oikeustila on johtanut siihen, että yleisissä tuomioistuimissa nostetaan yhdenvertaisuuslain perusteella siviilioikeudellisia kanteita hyvityksen saamiseksi erittäin harvoin. Etenkin haavoittuvimmassa asemassa olevien syrjinnän uhrien mahdollisuus hyvityksen saamiseen jää nykyisin lähinnä teoreettiseksi.

Nykyisen oikeustilan ongelmia havainnollistaa seuraava esimerkkitapaus, jossa syrjinnän uhrin haki yhdenvertaisuuslain mukaista hyvitystä häneen kohdistuneesta syrjinnästä.

Asiassa oli kysymys ranskalaisen isän syrjinnästä isyyden merkitsemisessä maistraatissa. Hän oli tehnyt hakemuksen yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalle v. 2015. Lautakunta antoi 10.11.2016 maistraattia koskevan kieltopäätöksen 5000,- euron uhkasakolla tehostettuna.

Asianomistajan nostettua käräjäoikeudessa siviiliasiana hyvitys- ja vahingonkorvauskanteen Pohjanmaan käräjäoikeus arvioi 18.6.2020 antamassaan tuomiossa syrjintää samoin kuin lautakunta ja velvoitti Suomen valtion maksamaan asianomistajalle 3500,- euron hyvityksen sekä korvaamaan tämän oikeudenkäyntikulut ja pitämään omat oikeudenkäyntikulunsa tappionaan.

Suomen valtion valitettua käräjäoikeuden tuomiosta Vaasan hovioikeuteen, se antoi tuomionsa 19.10.2021 arvioiden syrjintää samoin kuin lautakunta ja käräjäoikeus. Hovioikeus alensi hyvityksen määrän 1000,- euroon (syrjintä ei ollut tahallista) ja sovitteli valtion velvollisuutta oikeudenkäyntikulujen korvaamiseen siten, että syrjintä joutui maksamaan omia oikeudenkäyntikulujaan 9643,80,- euroa. Tämä siitä syystä, että syrjintä esittämä vahingonkorvausvaade oli hylätty syy-yhteyden puuttumisen vuoksi sekä käräjäoikeudessa että hovioikeudessa.

Oikeudenkäynnin lopputulos oli, että syrjitylle jäi maksettavaksi 9643,80 euroa omia oikeudenkäyntikulujaan. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan, käräjäoikeuden ja hovioikeuden toteamin tavoin syrjityksi tullut henkilö on tässä asiassa ottanut n. 30 – 40 000,- euron kuluriskin viedessään asian hyvitys- ja vahingonkorvauskanteella käräjäoikeuteen, ja 1000,- euron hyvityksen saaminen tuli lopulta maksamaan hänelle 9643,80,- euroa.

Tämä käytännön esimerkki osoittaa, ettei yhdenvertaisuuslakiin perustuvaa siviilioikeudellista hyvitysasiaa kannata viedä käräjäoikeuteen kuin poikkeuksellisesti. Ne, jotka ovat haavoittuvimmassa asemassa, eivät saa käytännössä hyvityksiä syrjinnästä kuin joissakin harvoissa tapauksissa, joissa on ollut kyse syrjintärikoksen tunnusmerkistöjen täyttymisestä. Varattomina tai vähävaraisina heillä ei ole mahdollisuutta siviilioikeudelliseen oikeudenkäyntiin suuren kuluriskin takia. Etenkin vammaiset henkilöt kuuluvat niihin, jotka usein joutuvat kohtaamaan heihin kohdistuvaa syrjintää. Suurin osa heistä elää niukasti erilaisten tukien varassa (ks. esim. Teittinen A. – Korpela T., Vammaisuuksien saajat saavat selvästi muuta väestöä yleisemmin perustoimeentulotukea, 28.2.2022 <https://tutkimusblogi.kela.fi/arkisto/6454>).

Myös valtioneuvoston tilaaman yhdenvertaisuuslain arviointiselvityksen 'Aidosti yhdenvertaiset, Yhdenvertaisuuslain arviointi' - Valto (<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162552>) tulokset, joiden mukaan hyvitystä on vaadittu käräjäoikeuksissa vuosina 2015–2019 yhdenvertaisuuslain perusteella vain seitsemän kertaa ja niistä oli hyväksytty 2, viittaavat siihen, että vaadittuun hyvitykseen verrattuna moninkertainen oikeudenkäyntikuluriski käräjäoikeuksissa ehkäisee merkittävästi yhdenvertaisuuslain tarkoituksen toteutumista.

Väitettyä syrjintää selvittäessä keskeisimmät erot rikosoikeudellisen menettelyn ja yhdenvertaisuuslain mukaisen menettelyn välillä ovat ensinnäkin, että syrjintärikos edellyttää tekijän tahallisuutta, mutta yhdenvertaisuuslaki ei sitä edellytä. Näin rikosoikeudellisen menettelyn ulkopuolelle jää kokonaan välillisen syrjinnän arviointi. Toiseksi rikosoikeudellinen syyttömyysolettama edellyttää, että syyttäjä esittää riittävän näytön tekijän syyllisyydestä, eikä syytetyllä ole velvollisuutta osallistua mitenkään epäillyn syrjintärikoksen selvittämiseen. Yhdenvertaisuuslain mukaisessa menettelyssä sitä vastoin käytetään jaettua todistustaakkaa. Näyttökynnys on rikosoikeudellista menettelyä matalampi, koska yhdenvertaisuuslain mukaisessa menettelyssä riittää, kun ensin näytetään syrjintäoletettaman syntyneen, minkä jälkeen vastaajan on näytettävä, ettei menettelyllä ole rikottu syrjinnän kieltoa, vaan se on perustunut muuhun, hyväksyttävään syyhyn, eikä laissa kiellettyyn syrjintäperusteeseen. Näin yhdenvertaisuuslain mukaisessa syrjintäasian menettelyssä syntyy vastaajalle sellainen selvitysvelvollisuus, joka puuttuu rikosoikeudellisesta menettelystä. Jaetun todistustaakan periaate on muodostunut yleiseksi oikeudelliseksi periaatteeksi syrjintäasioissa (ks. HE 194/2004 vp. ja KHO 8.8.2001 taltio 1766).

Yhdenvertaisuuslain mukaista menettelyä noudatetaan siviilioikeudellisessa ja hallinto-oikeudellisessa menettelyssä, mutta ei kuitenkaan vahingonkorvauslain mukaista vahingonkorvausvelvollisuutta arvioitaessa. Suomen lainsäädännön mukaan vahingonkorvauksen tuomitseminen edellyttää tahallisuutta tai tuottamuksellisuutta ja aiheutettua vahinkoa (HE 44/2003 vp., s. 24). Näin se eroaa luonteeltaan selvästi yhdenvertaisuuslain mukaisesta hyvityksestä.

Perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle säädetty velvollisuus perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaamiseen velvoittaa kehittämään niitä turvaavaa lainsäädäntöä. Tämä positiivinen velvollisuus koskee sekä valtioneuvoston lainvalmistelua että eduskunnan lainsäätämistä. Perustuslain 6 §:n 1

momentin yhdenvertaisuussäännös kohdistuu myös lainsäätäjään (PeVL 31/2014 vp – HE 19/2014, s.3).

Voidaan sanoa, että on syntynyt vakiintunut oikeustila, jossa perustuslain 21 §:n mukaisten oikeuksien sekä yhdenvertaisuuslaissa säädetyn hyvityksen saamisen toteutuminen estyy juuri niiltä, jotka eniten ovat syrjinnältä suojaamisen tarpeessa. Syrjinnän kiellon loukkaamisen seuraamukset eivät ole tosiasiassa tehokkaita ja varoittavia kuten yhdenvertaisuuslaissa edellytetään eivätkä toteudu yhdenvertaisesti (ks. HE19/2014 vp., s. 89). Tämä ehkäisee tosiasiallisen yhdenvertaisuuden saavuttamista, mikä on kuitenkin sekä perustuslakimme että yhdenvertaisuuslain perustavoitteita. Tämä on syrjinnän uhrin kannalta merkittävä osa sitä rakenteellista kokonaisuutta, josta muodostuu yhdenvertaisuuslain ja tasa-arvolain suurin perusongelma – lait muodostavat kokonaisuuden, johon sisältyy perusteettomia erotteluja ja ne asettavat siten syrjinnän uhrit perusteetta erilaiseen asemaan syrjintäperusteen mukaan etenkin näillä laeilla järjestetyn oikeusturvan suhteen.

Oikeusministeriön yhdenvertaisuuslain osittaisuudistusta valmistelemaan asettama työryhmä esittikin yksimielisesti, että yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalle tulisi antaa toimivalta määrätä hyvitystä maksettavaksi.

Yhdenvertaisuuslain osittaisuudistuksella (voimaan 1.6.2023) tätä mahdollisuutta ei kuitenkaan toteutettu, vaan se on korvattu ainoastaan mahdollisuudella antaa suositus hyvityksen maksamisesta syrjinnän uhrille. Suositus ei olisi oikeudellisesti sitova. Tällainen suosituksenantovalta on jo olemassa yhdenvertaisuusvaltuutetulla, jolle kuuluu myös yhdenvertaisuuden edistämistehtävä. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on ainakin välittämässään sovinnossa suositellut hyvitystä maksettavaksi.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalla ei tällaista yhdenvertaisuusvaltuutetulle lailla säädettyä edistämistehtävää ole, vaan se toimii itsenäisenä, riippumattomana ja puolueettomana oikeusturvaelimenä, joka käsittelee ja päättää sille tulleet hakemukset, eikä voi ryhtyä oma-aloitteisesti puuttumaan syrjintään kuten eivät tuomioistuimetkaan. Lautakunnan antamat päätökset ovat oikeudellisesti sitovia ja niistä voi hakea muutosta hallinto-oikeudelta.

Yhdenvertaisuusvaltuutetulle, kuluttajariitalautakunnalle ja ylimmille laillisuusvalvojille on annettu mahdollisuus suositusten antamiseen juuri sen takia, että toisin kuin yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalla, niillä ei ole toimivaltaa antaa oikeudellisesti sitovia ratkaisuja.

Lautakunnan toimivallalla määrätä hyvitys olisi syrjinnän uhrille maksettavan hyvityksen lisäksi syrjintää ennalta ehkäisevä vaikutus, koska taloudellisen seuraamuksen riski jouduttaisiin huomioimaan erilaisten syrjintää mahdollisesti sisältävien menettelyjen ja toimenpiteiden suunnittelussa ja toteuttamisessa.

Kaiken kaikkiaan hyvitysmahdollisuuden puuttuminen yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan menettelystä heikentää sekä syrjinnän uhrin oikeusturvan saamista että oikeudenloukkauksen esiintuomista. On syytä korostaa, että matalan kynnyksen ja pienemmän kuluriskin oikeusturvakeinona yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta on hyvitysasian forumina edullisempi myös vastaajan kannalta. Suurin osa lautakunnalle saapuneista hakemuksista hylätään, joten ei voida väittää, että lautakunta jotenkin lähtökohtaisesti suosisi hakijoita, vaan menettely on itsenäistä ja puolueetonta. (ks. liite 3)

Työelämä

Useiden viimeaikaisten selvitysten mukaan (esim. VN 2022:20 ja VN 2020:50) työelämässä esiintyy varsin paljon syrjintää. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsityksen mukaan työsuojeluviranomaisten toiminta syrjintäilmoituksissa on painottunut oikeudellisesti sitomattomiin työelämän valvonnasta annetun lain 13 §:n (1330/2014) mukaisiin toimiin. Esimerkiksi v. 2021 työsuojeluviranomaiset eivät ilmeisesti ole antaneet ainuttakaan sitovaa valituskelpoista päätöstä työelämän syrjintäasioissa. Pieni osa yhteydenotoista johtaa esitutkintailmoitukseen.

Vaikuttaa siltä, että työsuojeluviranomaisten toteuttamassa valvonnassa annetaan hyvin vähän velvoitepäätöksiä ja oikeudellisesti sitovien ratkaisujen saaminen painottuu rikosoikeudelliseen menettelyyn. Niin työntekijöiden kuin työnantajien kanalta olisi mielekkäämpää, jos oikeudellisesti sitovia ratkaisuja annettaisiin enimmäkseen muussa kuin rikosoikeudellisessa menettelyssä. Työntekijälle jää tosin mahdollisuus viedä asia siviilioikeudellisena kanteena käräjäoikeuteen, mutta suuren kuluriskin takia tämä on käytännössä lähinnä teoreettinen mahdollisuus.

Yhdenvertaisuusvaltuutetulla ei ole toimivaltaa antaa oikeudellisesti sitovia ratkaisuja eivätkä sen lausunnot ole oikeudellisesti velvoittavia. Sen sijaan työsuojeluviranomaisilla on toimivalta antaa oikeudellisesti velvoittavia päätöksiä, vaikka työsuojeluviranomaiset eivät tätä mahdollisuutta näytä käyttävän juuri lainkaan.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu käyttää toimivaltaansa itsenäisesti, eikä muun viranomaisen ratkaisu estä valtuutettua käsittelemästä asiaa. Toisaalta valtuutetulla ei ole toimivaltaa muuttaa viranomais- tai muitakaan päätöksiä, eivätkä sen kannanotot tai suositukset ole oikeudellisesti sitovia, eikä yhdenvertaisuusvaltuutetun toiminnassa synny oikeuskäytäntöä.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalta puuttuvaan toimivaltaan työelämäkysymyksissä yhdenvertaisuuslain soveltamisalalla kiinnitettiin erityistä huomiota jo voimassa olevan yhdenvertaisuuslain säätämisen yhteydessä perustuslakivaliokunnassa. Valiokunta piti tuolloin ongelmana lain yhtenäisen valvonnan ja yhdenvertaisuusvaltuutetun aseman kannalta sitä, että työelämän yhdenvertaisuus- ja syrjintäkysymysten valvonta oli jätetty yhdenvertaisuusvaltuutetun ja toimivallan ulkopuolelle, vaikka työelämä on yhdenvertaisuuslain keskeinen soveltamisalue. Samoin perustuslakivaliokunta piti ongelmallisena sitä, että yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan toimivaltaan ei kuulu työelämäasiat yhdenvertaisuuslain soveltamisalalla. (PeVI 31/2014 vp – HE 19/2014 vp, s. 9 -10)

Euroopan rasismien ja suvaitsemattomuuden vastaisen komission (ECRI) Suomea koskeissa väliseurannan suosituksissa 18.6.2019 edellytettiin Suomen viranomaisilta ensisijaista toimeenpanoa siten, että yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalle annetaan toimivalta käsitellä työelämässä mihin tahansa perusteeseen liittyviä syrjintävalituksia. ECRI totesi 3.3.2022 julkaisemissaan päätelmissä, etteivät viranomaiset olleet panneet täytäntöön tätä suositusta.

YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia valvova komitea totesi Suomen määräaikaisraportoinnin yhteydessä 1.4.2021 antamissaan suosituksissa, että Suomen tulee tarkistaa yhdenvertaisuuslakia niin, että yhdenvertaisuusvaltuutetulla ja yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalla on toimivalta valvoa kaikkea yhdenvertaisuuslaissa kiellettyä syrjintää. (Concluding observations on the seventh periodic report of Finland, 1.4.2021, CCPR/C/FIN/CO/7, kpl.12. ja 13.)

Lautakunnan mielestä työelämän syrjinnän valvonnan painopistettä tulee siirtää itsenäisten ja riippumattomien viranomaisten valvonnan suuntaan. Yhdenvertaisuusvaltuutetulla sekä

yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalla on itsenäisen ja riippumattoman asemansa lisäksi sellaista syrjintäasioiden laajempaa asiantuntemusta, jota työsuojeluviranomaisilta puuttuu.

Kun yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalla on jo nykyisellään toimivalta työelämäasioissa tasa-arvolain soveltamisalalla, ei ole hyväksyttäviä perusteita rajata pois lautakunnan toimivalta työelämäasioissa yhdenvertaisuuslain soveltamisalalla, etenkin kun yhdenvertaisuuslain osittaisuudistuksessa yhdenvertaisuusvaltuutetulle annettiin toimivaltaa myös työelämäasioissa.

Työelämässä esiintyvän syrjinnän valvonnan kehittämisessä ei ole vailla merkitystä sekään seikka, että arvioidessaan Suomen yhdenvertaisuuslainsäädännön uudistamista Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutettu totesi syyskuussa 2012 julkaistussa raportissaan (CommDh(2012)27, kpl. 96), etteivät aluehallinovirastojen työsuojeluviranomaiset täyttäneet itsenäisiltä valvontaviranomaisilta edellytettyä itsenäisyyden vaatimusta, koska ne olivat kiinteästi osa aluehallintovirastoa. Työsuojeluviranomaisten valvonta on lisäksi kytketty kiinteästi poliittisessa ohjauksessa olevaan ministeriöön, sillä työsuojeluviranomaisten käytännön valvontatoimintaa ohjaavat sosiaali- ja terveysministeriön antamat valvontaohjeet.

Hyväksyessään 30.11.2022 yhdenvertaisuuslain osittaisuudistuksen (HE 148/2022 vp, TyVM 14/2022 vp) eduskunta piti valitettavana, että uudistuksen toteuttamiseksi tarvittavia selvityksiä ei ollut tehty, ja edellytti, että hallitus selvittää yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan toimivallan laajentamisen työelämän asioissa yhdenvertaisuuslain soveltamisalalla vuoden 2024 loppuun mennessä.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan toimivalta Ahvenanmaalla

Ahvenanmaan uuden 1.1.2023 voimaan tulleen syrjintää koskevan maakuntalain (ÅF 43/2022, LF nr 6/2021-2022) 4 §:n 4 momentissa todetaan, ettei YVL:n 21 §:n mukaista oikeutta saatua asia vireille yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnassa sovellettaisi Ahvenanmaalla: ”Bestämmelserna i 21 § rikslagen om en rätt att föra ärenden till rikets diskriminerings- och jämställdhetsnämnd är inte tillämpliga.”

Ahvenanmaan valtuuskunta vain toteaa maakuntalaista antamassaan lausunnossa (18/22, s.6) tämän asiointilan, mutta ei käsittele sitä ainakaan suoranaisesti, vaikka analysoikin jonkin verran yhdenvertaisuusvaltuutetun toimivaltaan kuuluvia asioita.

Maakuntalain 4 §:n 4 momenttia perustellaan lakiehdotuksessa lyhyesti: ”Med bestämmelsen tydliggörs det förhållandet att i 21 § rikslagen regleras riksorganet diskriminerings- och jämställdhetsnämndens roll, till vilken förvaltningsansvar inte kan överföras genom landskapslagstiftning.” (LF nr 6/2021-2022, s. 9). Näin ollen 4 §:n 4 momentilla voitaisiin siis tarkoittaa sitä, että syrjintää koskevalla maakuntalailla ei luotaisi uusia velvollisuuksia yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalle. Kun 4 § on kuitenkin otsikoitu ’Avvikelser från tillämpningen av rikslagen’, 4 §:n 4 momentin tulkinta kallistuu pikemminkin siihen suuntaan, että sillä tehdään nimenomainen poikkeus valtakunnan lainsäädäntöön niin, että lautakunnalle ei luoda uusia velvollisuuksia, vaan siltä on tarkoitus ottaa pois sille valtakunnan lain mukaan kuuluva toimivalta ottaa vastaan hakemuksia Ahvenanmaalla tapahtuneesta valtakunnan toimivaltaan kuuluvasta syrjinnästä. Silloin oikeusturvaa hakevan yksilön näkökulmasta hänellä ei Ahvenanmaalla olisi samoja oikeusturvakeinoja käytettävissään kuin valtakunnassa. Tähän suuntaan tulkinta kallistuu myös sen tähden, että 4 §:n 4 momenttiin ei sisälly vastaavanlaista

poikkeuksen rajoitusta kuin 3 momenttiin sisältyy (...’om inte saken omfattas av rikets diskriminerings- och jämställdhetsnämnds behörighet’...).

Ahvenanmaan valtuuskunta toteaa lausunnossaan (18/22, s.3): ”Bestämmelser av rikslagstiftningsnatur är direkt gällande i landskapet, och kan enligt 19 § 3 mom. i självstyrelselagen intas i landskapslagen. Enligt nämnda paragraf och 31 § i självstyrelselagen kan statliga myndigheter påföras uppgifter inom ramen för sin allmänna behörighet.”

Toisaalta kyseisen Ahvenanmaan maakuntalain 2 §:n mukaan lain soveltamisalaan ei kuulu sellainen tavaroiden ja palvelujen tarjonta, joka ei kuulu Ahvenanmaan maakuntapäivien toimivaltaan. Tästä voisi päätellä, että ne asiat, jotka kuuluvat valtakunnan toimivaltaan, ovat sellaisia asioita, joista voi tehdä hakemuksen yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalle, paitsi jos ne yhdenvertaisuuslain mukaan eivät kuulu lautakunnan toimivaltaan. Ahvenanmaan maakuntapäivillä ei ole toimivaltaa säätää valtakunnan toimivaltaan kuuluvista asioista, joten olisi perustuslain vastaista tulkita kyseistä Ahvenanmaan maakuntalakia niin, että sen 4 §:n 4 momentti estäisi kaikissa asioissa asian saattamisen Ahvenanmaalta yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan tutkittavaksi.

Käsitellessään valtakunnan hallintoviranomaisen tehtävien siirtämistä Ahvenanmaalla toiselle valtakunnan viranomaiselle, korkein oikeus on todennut ”23. Högsta domstolen konstaterar för tydlighetens skull att det inte är möjligt att överföra förvaltningsuppgifter från en riksmyndighet till en annan riksmyndighet genom en överenskommelseförordning. Således kan 3 § överenskommelseförordningen inte medföra att sådana tillsynsuppgifter som enligt rikets lagstiftning t.ex. hör till Polisstyrelsen skulle ha överförts till Ålands landshövding.” (KKO 2021:83)

Vielä vähemmän voitaisiin Ahvenanmaan maakuntalailla lakkauttaa kokonaan valtakunnan viranomaisen lakiin perustuva toimivalta käsitellä Ahvenanmaalla tapahtunutta menettelyä koskevia hakemuksia, kuten 1.1.2023 voimaan tulleen syrjintää koskevan maakuntalain 4 §:n 4 momenttia voitaisiin sen sanamuodon mukaan tulkita.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalle valtakunnan lain mukaan kuuluvia tehtäviä ei voida siirtää muutoin kuin poikkeusasetuksella Ahvenanmaan viranomaiselle eli Ahvenanmaan syrjintävaltuutetulle asioissa, joissa toimivalta kuuluu valtakunnalle.

Ahvenanmaan maakuntapäivien laki- ja kulttuurivaliokunta totesi lakiehdotusta koskevassa lausunnossaan: ”Utskottet önskar därför förtydliga att avsikten således är att Ålands ombudsmannamyndighet inom lagtingets behörighet ska sköta de tillsynsuppgifter som enligt rikslagens 18 § mom. ankommer på diskrimineringsombudsmannen, diskriminerings- och jämställdhetsnämnden samt arbetarskyddsmyndigheterna.” Maakuntalain 4 §:n 4 momentin sanamuotoon sisältyvästä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaa koskevasta toimivaltasäännöksestä Ahvenanmaalla valiokunta ei suoraan lausu mitään, vaikka se toteaaakin tarkoituksena olevan, että Ahvenanmaan valtuutettu hoitaisi niitä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan toimivaltaan kuuluvia tehtäviä, jotka kuuluvat maakuntapäivien toimivaltaan. Siinä tapauksessa maakuntalain 4 §:n 4 momentti olisi tarpeeton säädös, koska tuo rajaus on tehty jo maakuntalain soveltamisalaa koskevassa 2 §:ssa. Nyt toteutetusta sääntelystä saattaa syntyä helposti virheellinen käsitys siitä, ettei yksilö voisi lainkaan tehdä hakemusta yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalle.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen 30.12.2022 antama Ahvenanmaata koskeva päätös (EOAK/3114/2021) itsellisten naisten mahdollisuudesta päästä julkisen terveydenhoidon piiriin

hedelmöityshoitojen saamiseksi on esimerkki siitä kuinka keskeisistä valtakunnan toimivaltaan Ahvenanmaalla kuuluvista yksilön perus- ja ihmisoikeuksista voi joissakin tapauksissa olla kysymys. Päätöksessään apulaisoikeusasiamies piti Ahvenanmaan terveysviranomaisten menettelyä lakiin perustumattomana, kun hedelmöityshoitojen saamiseksi julkisessa terveydenhoidossa oli edellytetty parisuhteesta elämistä. Myös yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta on antanut aiemmin vastaavanlaisesta asiasta valtakunnassa tapahtuneesta menettelystä lainvoimaisen päätöksen, jolla se kielsi uhkasakolla tehostetulla päätöksellään itsellisen naisen syrjinnän hedelmöityshoitojen saamisessa julkisessa terveydenhoidossa.

Korkein oikeus korosti Ahvenanmaan maakuntapäivien 25.5.2020 hyväksymästä syrjintää koskevasta maakuntalaista antamassaan lausunnossa (1366, 16.9.2020) valvontaviranomaisten toimivaltuuksien yksiselitteisen ja selkeän sääntelyn keskeistä merkitystä sekä valvontaviranomaisten toiminnan että yksilön oikeusturvan kannalta etenkin, kun syrjintä kohdistuu monissa tapauksissa erittäin haavoittuvassa asemassa oleviin henkilöihin. Korkein oikeus katsoi lausunnossaan, että ehdotettuun maakuntalakiin sisältyi niin paljon tulkinnanvaraisuutta ja muuta epäselvyyttä, että kyse oli perustuslain 21 §:n vastaisesta sääntelystä ja että maakuntalaissa tämän takia ylitettiin Ahvenanmaan maakunnan toimivalta.

Vaikka 1.1.2023 voimaan tulleessa maakuntalaissa on sääntelyä merkittävästi selkiytetty, sisältyy siihen edelleenkin sellaisia valvontaviranomaisten toimivaltaa koskevaa tulkinnanvaraisuutta, että yksilöiden yhtäläisen oikeusturvan turvaaminen edellyttää niiden selventämistä.

Olisikin tarpeen selvittää ja selkiyttää missä asioissa Ahvenanmaalta voi tehdä hakemuksen yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalle. Oikeusturvaa tarvitsevien kannalta olisi kohtuutonta, että tämä asia jäisi lautakunnan ratkaisukäytännön varaan, sillä toistaiseksi lautakunnalle ei ole tullut yhtään hakemusta Ahvenanmaalta.

Valvoessaan unionioikeuden toteutumista Suomessa, Euroopan unionin komissio on joissakin tapauksissa kiinnittänyt erityistä huomiota unionioikeuden puutteelliseen implementointiin Ahvenanmaalla. Yhdenvertaisuuslailla pannaan toimeen myös Euroopan unionin syrjintälainsäädäntöä, joten yksilön mahdollisuus yhtäläisten oikeusturvakeinojen käyttämiseen Ahvenanmaalla syrjintäasioissa voi tulla jatkossa esiin komission valvonnan yhteydessä.

Juhani Kortteinen, pääsihteeri

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta

Liite: Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsittelyajat 2017-2022